

# A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO+20).

Rejaine Silva Guimarães<sup>1</sup>

## Resumo

A sociedade, por meio das instituições, movimentos populares e organizações intermediárias, envolve-se cada vez mais com a problemática ambiental. Isso decorre da tomada de consciência, do amadurecimento político das instituições e das pessoas, do trabalho pontual, mas incessante das ONGs, assim como da estimulante solidariedade pelo planeta. O objetivo principal da pesquisa foi verificar a participação dos múltiplos atores na construção democrática da Rio+20. A metodologia adotada foi qualitativa de caráter essencialmente exploratório, sondagem bibliográfica e documental amparando-se no modelo descritivo. Concluiu-se do estudo que, embora a participação da sociedade civil nas discussões dos documentos preparatórios para a Conferência ampliou-se nas últimas décadas, a participação efetiva de outros atores que não os Estados se têm apresentado bastante deficitária ante seu baixo poder de influência nos processos de tomada de decisão no regime internacional de meio ambiente.

**Palavras-chave:** Participação social, Meio ambiente, Conferência Rio+20, Democracia, Regime Internacional.

## 1. Introdução

A realização da RIO+20 foi decidida pela Assembleia-Geral da ONU, que, em dezembro de 2009, aprovou a Resolução A/RES/64/236, definindo a realização de uma conferência internacional sobre desenvolvimento sustentável em 2012, em função da passagem de vinte anos desde a realização da Cúpula da Terra, a Rio-92, nome pelo qual ficou conhecida a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). (BORN, 2012).

A Assembleia-Geral estabeleceu a realização de três sessões anuais do Comitê Preparatório (PrepCom), com duração total (das três) de oito dias. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, sendo conhecida como Rio+20, e aconteceu entre 20 e 22 de junho de 2012.

A Rio+20 foi composta por três momentos. Nos primeiros dias, de 13 a 15 de junho, realizou-se a III Reunião do Comitê Preparatório, no qual se reuniram representantes governamentais para negociações dos documentos a serem adotados na conferência.

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP, Professora e pesquisadora em Direito Ambiental na UniRV-GO.

Em seguida, entre 16 e 19 de junho, foram programados os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável. De 20 a 22 de junho, ocorreu o Segmento de Alto Nível da Conferência, que teve a presença de diversos chefes de Estado e de governo dos países-membros das Nações Unidas (ONU, 2012).

A pauta do processo oficial da conferência girou em torno de duas questões centrais: a primeira é a transição para uma economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), economia verde é “aquela que resulta em melhoria do bem-estar humano e da igualdade social ao mesmo tempo em que reduz, significativamente, os riscos ambientais e a escassez ecológica” (NEUHAUS; BORN, 2007, p. 13).

A segunda é o quadro institucional (instrumentos de governança) para o desenvolvimento sustentável: em termos práticos, nas negociações oficiais da Rio+20, os pontos centrais ligados a governança incluíram: i) fortalecimento do “ pilar ambiental” do sistema ONU, por meio da criação de uma nova agência ou organização internacional para o meio ambiente, ou por meio do fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); ii) criação de um conselho ou fórum global no mais alto nível da ONU para tratar das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável; iii) fortalecimento da interface entre ciência e política; e iv) início de processos de negociação para novos acordos internacionais, envolvendo: o acesso à informação e justiça em temas do meio ambiente; a responsabilidade social, relatórios socioambientais e *accountability* de grandes empresas e/ou transnacionais; e uma ouvidoria ou alto comissariado (*ombudsperson*) para as futuras gerações (NEUHAUS; BORN, 2007).

A conferência Rio+20 deve ser vista como um grande ponto de encontro e convergência, quando representantes dos governos e da sociedade civil, em vários segmentos debateu o estado geral do desenvolvimento sustentável e buscaram encaminhamentos concretos com relação aos simultâneos desafios econômicos, sociais e ambientais enfrentados atualmente.

Os debates e negociações relacionados a isso já ocorrem há décadas, mas a Rio+20 foi um momento especialmente importante para encaminhar acordos e processos que levem a avanços práticos, indo além das boas intenções e declarações pomposas.

Além disso, a Rio+20 deve ser vista como uma peça em dois atos, a conferência em si e o ano de 2015, data de referência para conclusão de muitos dos possíveis encaminhamentos.

O ano de 2015 aparece como uma importante data de referência para implantação, é quando, por exemplo, devem começar a vigorar as novas Metas do Desenvolvimento Sustentável e quando poderia entrar em atividade a possível nova agência para o Meio Ambiente e o proposto conselho de Desenvolvimento Sustentável, entre outras coisas (BELINKY, 2012).

## **2. Resultados alcançados**

A declaração final da Rio+20, intitulada “O futuro que queremos”, foi assinada pelos chefes de Estado e de governo da ONU. O documento de 53 páginas reafirma compromissos assumidos na Rio-92 e em cúpulas anteriores e prevê a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de ações a ser implementadas a partir de 2015 que vão desde a erradicação da pobreza ao aumento da oferta de energia limpa para todos (ONU, 2012).

Segundo o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon em declaração à Assembleia-Geral da ONU:

O documento final oferece uma base sólida para o bem-estar social, econômico e ambiental, disse aos participantes durante a cerimônia de encerramento. Agora é nossa responsabilidade construir sobre esta base. A Rio+20 afirmou princípios fundamentais – renovou compromissos essenciais – e deu-nos uma nova direção (RIO+20, 2012).

De acordo com o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominado “o futuro que queremos”, verificam-se alguns avanços. Pela primeira vez, países elaboraram sobre o que está – e o que não está – envolvido no desenvolvimento de uma economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. No documento final, os países dedicaram criar uma seção para detalhar como as políticas econômicas podem ser uma ferramenta para avançar no desenvolvimento sustentável, observando que todos os países estão aprendendo como tornar a própria economia mais verde e aprendendo uns com os outros a partir do compartilhamento de experiências e lições (ONU, 2012).

No Rio+20, os países concordaram em lidar globalmente com a sustentabilidade, assumindo medidas que fortalecerão a arquitetura de apoio às ações internacionais de desenvolvimento sustentável. Isso inclui um novo organismo para futura tomada de decisões globais, assim como o fortalecimento da capacidade da ONU de monitorar, avaliar e lidar com questões ambientais (ONU, 2012).

Os países concordaram em estabelecer um fórum político de alto nível sobre desenvolvimento sustentável com adesão universal que reunirá tomadores de decisão de governos e sociedade civil para discussões sobre como integrar a dimensão social, econômica e ambiental do desenvolvimento sustentável. Os países ainda concordaram com um fortalecimento significativo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ao torná-lo um corpo de adesão universal e ampliar o financiamento. Especificamente, o acordo pede seguros, estáveis, adequados e ampliados recursos financeiros do orçamento regular da ONU e contribuições voluntárias para cumprir o mandato (ONU, 2012).

Reconhecendo o extraordinário sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para promover ações de desenvolvimento humano e combate à pobreza, os países, na Rio+20, concordaram com a necessidade de estabelecer alguns ODS, que são ações orientadas, concisas e de fácil compreensão e de natureza global e universalmente aplicáveis a todos os países. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como ficaram conhecidos, serão estabelecidos ao longo dos próximos dois anos com empenho nas áreas prioritárias do desenvolvimento sustentável, ajudando a medir o progresso (ONU, 2012).

O processo para estabelecer os ODS será integrado com esforços para repetir o sucesso alcançado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e criar estratégias para o caminho a seguir. Um painel será nomeado pelo secretário-geral da ONU para considerar opções para depois de 2015, ano término dos ODM, assim como a Assembleia-Geral da ONU estabelecerá um painel intergovernamental de trinta membros para desenvolver os ODS (ONU, 2012).

Os países concordaram em desenvolver uma estratégia de financiamento do desenvolvimento sustentável para atender aos compromissos acordados no Rio, incluindo esforços para alcançar os ODS. Por meio da Assembleia-Geral, um processo intergovernamental analisará necessidades de financiamento, considerando a eficácia de instrumentos e estruturas de financiamento existentes e avaliando iniciativas adicionais, com visão para preparar um relatório propositivo com opções sobre uma estratégia efetiva de financiamento do desenvolvimento sustentável para facilitar a mobilização de recursos e suas aplicações no alcance dos ODS. Um comitê intergovernamental, compreendendo trinta especialistas nomeados por grupos regionais, com representação geográfica equitativa, implementará o processo, concluindo o trabalho em 2014 (ONU, 2012).

Um quadro de programas sobre produção e consumo sustentável foi adotado para guiar os países nos próximos dez anos para tornar os padrões mais sustentáveis. Na sessão da Assembleia-Geral que começa em setembro de 2012, um corpo de Estados-membro será convocado para adotar as medidas necessárias para liderar a implantação do quadro (ONU, 2012).

O documento final da Rio+20 pede o fortalecimento da colaboração em pesquisa internacional sobre tecnologias ambientalmente saudáveis e solicitações relevantes de agências da ONU para identificar opções para um mecanismo de facilitação de transferência de tecnologia (ONU, 2012).

Reconhecendo que as métricas atuais, como o produto interno bruto (PIB), não refletem o progresso na dimensão social e ambiental do desenvolvimento sustentável, os países concordaram que medidas mais amplas de progresso eram necessárias para complementar o PIB. A Comissão de Estatística da ONU foi requisitada a lançar um programa de trabalho na área a partir de iniciativas existentes (ONU, 2012).

A Rio+20 deu um grande passo ao encorajar empresas, especialmente de capital aberto e grandes companhias, a considerar a integração de informações de sustentabilidade nos relatórios periódicos (ONU, 2012).

No dia 22 de junho de 2012, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, encontrou-se com 36 delegados da Cúpula dos Povos, que apresentaram o documento político final elaborado durante as Plenárias de Convergência organizadas por ONGs e movimentos sociais reunidos no evento paralelo à Rio+20. Os delegados representavam redes, organizações e movimentos sociais de diversos países, em temas sindicais, indígenas, ambientais, povos tradicionais, direitos humanos, entre outros. O encontro foi presidido por Iara Pietrovsky, integrante do Grupo de Articulação da Cúpula dos Povos. Cinco representantes da delegação apresentaram o conteúdo do documento da Cúpula para Ban Ki-moon (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2012).

O documento final da Cúpula dos povos sintetiza os principais eixos discutidos durante as plenárias e assembleias, assim como expressa as intensas mobilizações ocorridas durante esse período – de 15 a 22 de junho de 2012 –, que apontam as convergências em torno das causas estruturais e das falsas soluções, das soluções dos povos diante das crises, assim como os principais eixos de luta para o próximo período.

As **sínteses aprovadas nas plenárias** integram e complementam esse documento político para que os povos, movimentos e organizações possam continuar a convergir e aprofundar as lutas e a construção de alternativas em seus territórios, regiões e países em todos os cantos do mundo (DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+ 20, 2012).

Por sua vez, antes mesmo da ratificação pelos chefes de Estado, integrantes da sociedade civil assinaram uma carta endereçada aos governantes intitulada “A Rio+20 que não queremos”, na qual classificam o texto da conferência de “fraco”:

O documento intitulado “O futuro que queremos” é fraco e está muito aquém do espírito e dos avanços conquistados nestes últimos 20 anos, desde a Rio 92. Está muito aquém, ainda, da importância e da urgência dos temas abordados, pois simplesmente lançar uma frágil e genérica agenda de futuras negociações não assegura resultados concretos (ONGs..., 2012).

A carta diz ainda que a Rio+20 passará para a história como uma conferência das Nações Unidas que ofereceu à sociedade mundial um texto marcado por graves omissões que comprometem a preservação e a capacidade de recuperação socioambiental do planeta, bem como a garantia, às atuais e futuras gerações, de direitos humanos adquiridos (ONGs..., 2012).

O documento termina dizendo que a sociedade civil não ratifica o texto da Rio+20. “Por tudo isso, registramos nossa profunda decepção com os chefes de Estado, pois foi sob suas ordens e orientações que trabalharam os negociadores, e esclarecemos que a sociedade civil não compactua nem subscreve esse documento” (ONGs..., 2012).

O trecho “com total participação da sociedade civil”, que ONGs haviam pedido para ser retirado da declaração final porque consideram que foram excluídas do processo de construção do documento foi mantido (ONGs..., 2012).

As recomendações que a sociedade civil apresentou durante a Rio+20 não foram acolhidas no documento final da conferência, conforme análise do Quadro 1



Quadro 1 – Propostas para a Rio+20

| O que vinha sendo negociado   | Como ficou o texto final   |
|---|--|
| <b>CBDR</b> – sigla em inglês para Responsabilidades Comuns Mas Diferenciadas, princípio que norteia as negociações de desenvolvimento sustentável. O princípio oficializa que se espera dos países ricos maior empenho financeiro para implantação de ações, pelo fato de virem degradando o ambiente há mais tempo e de forma mais intensa. | Havia rumores de que os países ricos queriam tirar esse princípio do texto, mas ele permaneceu.  |
| <b>FORTALECIMENTO DO PNUMA</b> – Reforçar a capacidade de governança ambiental internacional era um dos resultados mais esperados da Rio+20.  | O texto final não transformou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o Pnuma, numa entidade com mais verba e poder similares aos desfrutados por outras organizações, como a (FAO), comércio (OMC), educação e cultura (Unesco). Diferente das entidades citadas, o Pnuma não tem a força nem a autoridade necessárias para fazer valer os acordos ambientais assinados internacionalmente todos os anos, que na prática deixam muito a desejar. |
| <b>OCEANOS À DERIVA</b> – A proteção da biodiversidade em alto-mar era para a ONU um assunto prioritário e que devia constar de forma consensual no texto final da Rio+20. O desafio era chegar a um consenso sobre a proteção das áreas além-mar que estão fora de jurisdições nacionais dos países.   | O texto final não contempla essas áreas e registra apenas a preocupação dos países com a preservação dos oceanos de forma genérica. A lista de ameaças aos oceanos e à vida marinha vai da poluição e pesca excessiva (industrial e ilegal) à acidificação causada pelo aquecimento global.  |
| <b>Meios de Implementação</b> – questão-chave para os países com menos recursos, significa na prática o dinheiro para ações de desenvolvimento sustentável. Os países pobres propuseram a criação de um fundo de US\$ 30 bilhões/ano a ser financiado pelos ricos.  | Avançou pouco. O fundo de US\$ 30 bilhões não virou realidade. “A crise influenciou a Rio+20”, admitiu o embaixador brasileiro André Corrêa do Lago.   |
| <b>ODS</b> – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, metas a serem perseguidas pelos países para avançar ambiental, política e socialmente, eram uma das grandes cartadas para a Rio+20.   | Os objetivos não foram definidos. Iniciou-se apenas um processo para rascunhar quais devem ser as metas até 2013. Elas então devem ser definidas para entrarem em vigor em 2015, quando terminam os Objetivos do Milênio.  |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>FUNDO VERDE FICOU PARA 2014</b> – É consenso entre os países que participaram da Conferência que as nações mais pobres precisam de ajuda financeira para implementar soluções para o seu desenvolvimento sustentável. Era uma das propostas mais esperadas.</p>   | <p>A discórdia se instala na hora de pagar essa conta. Como todo mundo tira o corpo fora, principalmente as nações mais ricas, foi por água abaixo na Rio+20 uma das propostas mais esperadas para sair do encontro – a criação de um fundo verde, que segundo os países do G77 (grupo em desenvolvimento) deveria garantir 30 bilhões de dólares. A ideia foi rejeitada pelos Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão. O texto final prevê apenas a formação de uma comissão especial para desenhar um fundo verde até 2014.</p> |
| <p><b>Economia verde</b> – à definição consistente, robusta e sustentável de economia verde, por um lado, o conceito de desenvolvimento sustentável já é antigo, difuso e tem diversos significados. O conceito novo, que emergiu a partir de 2006, é o de transição para a economia de baixo carbono. Esse é um conceito preciso e consistente, porque tem métrica, mas ele é simplista, porque só avalia a questão do carbono, que é fundamental, mas não avalia o que seria uma economia sustentável, verde, tampouco considera a questão da água, da biodiversidade, do nitrogênio etc.</p> | <p>Não houve o menor avanço nesse sentido, porque os países do G77, incluindo o Brasil, têm certa paranoia em relação à economia verde, porque pensam que ela irá servir aos interesses protecionistas dos países desenvolvidos.</p>   |

Fonte: NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (2012); DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+ 20 (2012).

### 3. A participação dos atores

A Conferência da ONU reuniu vários atores entre chefes de Estado e cidadãos comuns, é o chamado segmento de alto nível, em que os países são representados por chefes de Estado, chefes de governo, ministros e outras autoridades. Quanto mais alto for o nível dessa representação maior será o sucesso da reunião e, isso no caso da Rio+20, assim como da Rio-92 ajudou a consolidar as conferências como a Cúpula da Terra (ONU, 2012).



Um dos maiores desafios da Rio+20 foi garantir a efetiva participação da sociedade civil nas discussões dos documentos preparatórios para a conferência. O conjunto de debates, eventos e atividades foram muito além da conferência organizada pela ONU, os canais de participação da Rio+20 foram divididos em três grandes blocos: o processo oficial da conferência, os processos semioficiais e os processos autônomos.

O processo oficial estava diretamente relacionado ao sistema ONU e às negociações que resultaram da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também chamada de Rio+20. Os processos semioficiais são aqueles organizados por governos ou com grande participação governamental, mas que não afetam diretamente as negociações em curso para a Rio+20 e onde a sociedade civil tem algum grau de participação – mesmo que os processos e espaços dados pelos governos para isso não correspondam ao considerado adequado ou ideal. Os processos autônomos, por fim, são aqueles plenamente organizados e protagonizados pela sociedade civil, em vários segmentos: ONGs e movimentos sociais, sindicatos e trabalhadores, empresariado, comunidade acadêmica e científica, grupos religiosos e culturais, entre outros (BELINKY, 2012).

O Processo oficial liderado pela ONU teve como principais atividades:

(i) PrepCom 3 e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, principal evento do processo oficial, que aconteceu de 20 a 22 de junho de 2012. Foi considerada a maior conferência da história da ONU em número de participantes. De 13 a 15 de junho de 2012, aconteceu a III Reunião do Comitê Preparatório da Rio+20 (PrepCom 3), no qual se reuniram representantes governamentais para negociações dos documentos a serem adotados na conferência. O Comitê Preparatório realizou sessões anuais desde 2010, além de reuniões interseccionais, importantes para dar encaminhamento às negociações (BORN, 2012).

O acesso a esses espaços foi granjeado à participação da sociedade, para que se inscrevesse na ONU, cujo prazo terminou em maio/2012, tendo aproximadamente 24.000 inscritos, sendo 14.000 representantes da sociedade civil, 6.000 integrantes das delegações oficiais da ONU e Estados-membro e 4.000 jornalistas.

(ii) Major Groups (MGs) foi o canal oficial de participação da sociedade civil nos processos da ONU ou Grupos Principais, no jargão da ONU. Foram nove MGs, abertos à participação de indivíduos, organizações, movimentos e redes: crianças e jovens; agricultores; povos indígenas; autoridades locais; ONGs; comunidade científica e tecnológica; trabalhadores e sindicatos; mulheres; negócios e indústria (BELINKY, 2012).

Criados a partir da Rio-92, os MGs representaram inovação na época, pois deveria ser o canal que leva às negociações oficiais, às demandas e contribuições da sociedade civil. Constituiu, assim, espaço de incidência para membros da sociedade civil que querem influenciar o processo, fazer sua voz ser ouvida e gerar mudanças no sistema multilateral (BELINKY, 2012).

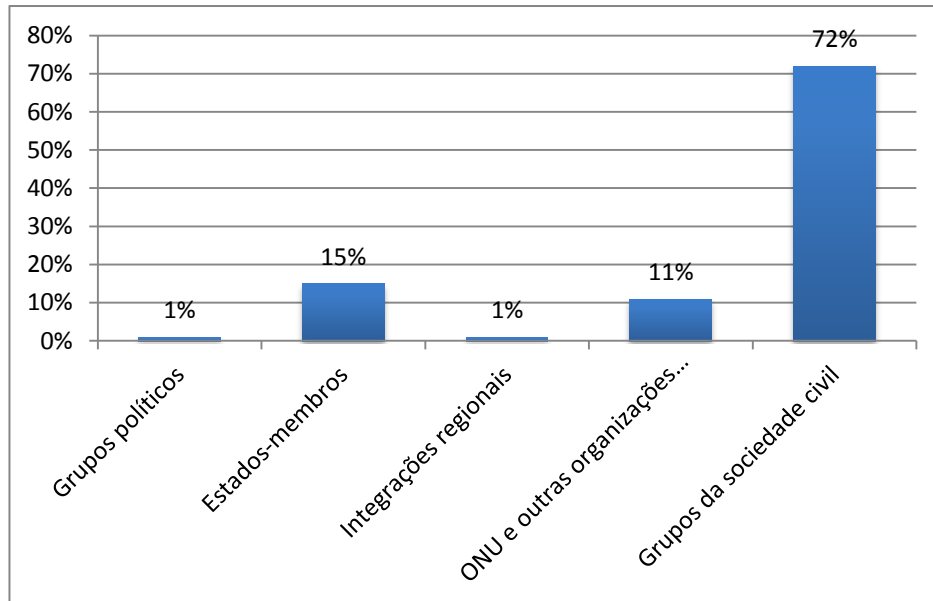
Há, porém, críticas ao modo como o sistema opera, especialmente relacionadas a dois aspectos: falta de conexão real entre os representantes dos MGs na ONU e as bases sociais; e pouca efetividade da participação nos processos decisórios, que acaba limitada pelo formalismo e outras restrições do processo diplomático. Melhorar esse sistema e pensar formas de renová-lo são partes da agenda da Rio+20 (BELINKY, 2012).

Mesmo longe do ideal, os MGs têm sido bastante ativos nos processos preparatórios das conferências, garantindo maior transparência, viabilizando acesso aos espaços de negociação e aos negociadores e constituindo um espaço de planejamento e troca de informações importantes. Durante a conferência, realizaram-se reuniões diárias de acompanhamento e atualização e coordenaram-se atividades como o acesso aos auditórios e aos momentos reservados para fala da sociedade civil (BELINKY, 2012).

Os MGs responderam pela maior parte das propostas, com 72% das recomendações enviadas ao Comitê Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável-Rio+20 no processo de consultas referentes ao Zero Draft, que serviu de base para as negociações. O Draft Zero é um documento intitulado “O futuro que queremos”, elaborado pelo secretariado da Rio+20 e publicado no dia 10 de janeiro de 2012. Foi o primeiro rascunho oficial da declaração (OLIVEIRA, 2012).

Para elaboração do Draft Zero, foram apresentadas 677 propostas para as negociações da Rio+20 até o dia 1º de novembro de 2011, a chamada foi feita no site da organização das Nações Unidas (ONU), especialmente, dedicado à conferência com mais de seis meses de antecedência do prazo final (OLIVEIRA, 2012).

Gráfico 1 – Total de 677 propostas para o Zero Draft



Fonte: Revista Pontes – entre o comércio e o desenvolvimento sustentável.

Mais de 450 representantes da sociedade civil, os MGs, enviaram recomendações. De acordo com o site da ONU, os Estados contribuíram com uma centena de propostas (15% do total); os grupos políticos (como o G77 + China) com cinco (1% do total); as interações regionais com cinco (1%); a ONU e outras organizações internacionais com 74 (11% do total); e os MGs com 493 (72% do total) (OLIVEIRA, 2012).

O Draft Zero para as negociações reflete muito mais a proposta dos 15% sujeitos de direito. Por outro lado, apesar da ativa participação da sociedade nos eventos paralelos da Rio+20, ela pouco se manifestou no documento final da conferência. Lideranças da sociedade civil chegaram a pedir que a expressão “com plena participação da sociedade civil” (NACIONES UNIDAS, 2012, p. 1) fosse removida do parágrafo introdutório do texto. O pedido frustrou a organização oficial da Rio+20, que imaginava ser possível um documento conjunto firmado por governo e sociedade.

Apesar da solicitação, a expressão consta do texto final:

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012, **con la plena participación de la sociedad civil**, renovamos nuestro compromiso en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras (NACIONES UNIDAS, 2012, p. 1, grifo nosso).

O Comitê Facilitador da Sociedade Civil para a Rio+20 com papel de interlocução entre atores sociais nacionais e internacionais, em um documento intitulado “Governança do desenvolvimento sustentável, integridade ambiental e justiça social”, aponta a necessidade de cumprir com o Princípio 10 da Declaração do Rio, que dispõe sobre a participação de todos os cidadãos interessados no processo decisório, no entanto, os Estados-membro não apontam os mecanismos para conferir efetividade às contribuições da sociedade (MARGARIDO, 2012).

(iii) Side events (Eventos paralelos oficiais), organizações governamentais e não governamentais que participaram do processo oficial tiveram a oportunidade de inscrever eventos paralelos dentro dos espaços oficiais da conferência. Esses eventos foram espaços importantes para formação de opinião e influência sobre os negociadores, por meio da construção de análises, manifestação de críticas e formulação de propostas relacionadas aos processos em andamento (RIO+20, 2012).

Houve centenas de eventos paralelos nos espaços oficiais, sendo a maior parte deles no Riocentro, com acesso exclusivo a credenciados na ONU. Mas muitos eventos ocorreram em locais onde o acesso era mais flexível: o Parque dos Atletas (em frente ao Riocentro, onde foram montados os pavilhões de vários países, e também de Estados do Brasil) e a Arena da Barra, também muito próxima ao Riocentro, onde houve programação de *side events*, além de espaços para reuniões da sociedade civil e convivência para o público em geral, com acesso livre à internet e telões com transmissão ao vivo do que se passava no Rio Centro (RIO+20, 2012).

Processos semioficiais são atividades organizadas por governos ou com grande participação governamental, mas que não eram parte formal das negociações em curso para a Rio+20 e nos quais a sociedade civil tem algum grau de participação, mesmo que os processos e espaços dados pelos governos para isso não correspondam ao considerado adequado ou ideal.

- (i) Os Diálogos do Desenvolvimento Sustentável aconteceram entre 16 e 19 de junho e foi organizado pelo governo brasileiro, com o apoio do secretariado da Rio+20 e do PNUD. Tratava-se, essencialmente, de uma série de debates sobre dez temas relacionados à pauta da Rio+20 que contaram, cada um, com a presença de dez especialistas brasileiros e estrangeiros e uma plateia de 2.000 pessoas convidadas pelo Ministério de Relações Exteriores Brasileiro e pela ONU.

Houve uma etapa preparatória, na qual qualquer pessoa interessada poderia participar por meio do site [www.riodialogues.org](http://www.riodialogues.org), de onde deveriam surgir as propostas a ser levadas para discussão no debate presencial. Consta que, nesses debates, alguns integrantes da plateia poderiam interagir com a mesa de especialistas, por exemplo, por meio de perguntas. Houve também espaço para interação entre os participantes. Desse processo, resultou uma série de propostas que foram levadas diretamente aos chefes de Estado como contribuição adicional ao processo, separada da negociação oficial. O material produzido ficou registrado como um dos resultados da Rio+20.

Os temas em debate foram o desenvolvimento sustentável para o combate à pobreza; desenvolvimento sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; segurança alimentar e nutricional; economia para o desenvolvimento sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; florestas; cidades sustentáveis; desemprego, trabalho decente e migrações; energia sustentável para todos; água e oceanos (RIO+20, 2012).

É importante ressaltar que muitos representantes da sociedade civil questionaram a iniciativa (e se recusaram a participar), por motivos que incluem a falta de clareza e tempo para efetivo envolvimento da sociedade no processo; a ausência de critérios claros para composição das listas de participantes e painelistas; a confusão de papéis decorrente de um processo controlado pelo governo, mas apresentado como sendo de participação da sociedade civil; a incerteza quanto ao que poderão fazer os participantes das reuniões presenciais, etc.

A criação de um espaço onde a sociedade civil tenha papel ativo e protagonista, em contato direto com o mais alto nível decisório da ONU, é necessária, e os diálogos poderiam ser, potencialmente, uma experiência muito inovadora. Mas, concretamente, aproveitou-se apenas pequena parte de tal potencial.

(ii) Registro Global de Compromissos foi outra ideia na área semioficial de iniciativa do próprio secretariado da Rio+20, que chamou tanto governos quanto empresas e demais organizações a apresentar e registrar publicamente, na internet, seus compromissos voluntários em prol do desenvolvimento sustentável. Para isso, foi criado um site onde, preenchendo um formulário simples, todos poderiam deixar registrados os compromissos. A justificativa era que assim haveria mais flexibilidade e estímulo para que os atores de fato comprometidos pudessem ser reconhecidos e apoiados em seu pioneirismo, ficando menos afetados pelas indefinições e limitações do processo oficial de negociação (PACTO GLOBAL, 2012).

Apesar de já existirem várias iniciativas nesse sentido, dentro e fora da ONU, esse caso mereceu atenção, pois, sendo iniciativa do próprio secretariado da Rio+20, deu margem a muitas interpretações, dentre elas a de que isso sinalizaria falta de confiança nos resultados do processo oficial, haja vista que o próprio secretário estaria criando caminhos alternativos para garantir algum resultado tangível na Rio+20. Isso contribuiria, também, para diminuir as expectativas de resultado sobre o processo de negociação oficial, favorecendo os países menos comprometidos (PACTO GLOBAL, 2012).

(iii) “Brasil sustentável – o caminho para todos” (ciclo de Debates do Ministério do Meio Ambiente). O Ministério do Meio Ambiente (MMA) promoveu, entre 11 e 14 de junho, no espaço do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, um ciclo de debates sobre desenvolvimento sustentável. O enfoque era a realidade brasileira e o formato de *talk-show*. A participação foi mediante convite dos organizadores, a plateia incluía, além de integrantes dos vários órgãos governamentais envolvidos, diversos representantes de ONGs, movimentos sociais, empresas e da academia. Em debate, estavam os seguintes temas: juventude e sustentabilidade; mulheres e sustentabilidade; consumo e produção sustentáveis; florestas; unidades de conservação e biodiversidade; resíduos sólidos e reciclagem; inclusão financeira e sustentabilidade; químicos; empreendedorismo verde (BRASIL, 2012).

(iv) Arena Socioambiental e outros espaços organizados pelo governo brasileiro, localizada no Parque do Flamengo, ao lado da Cúpula dos Povos. Grande evento paralelo da sociedade civil, a Arena Socioambiental foi um espaço coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, montada entre 16 e 22 de junho. A proposta foi criar um local de aproximação e interlocução entre a sociedade civil auto-organizada e os atores governamentais e não governamentais. A programação da arena incluía debates, exposições, atividades multiculturais, oficinas educativas e comercialização de produtos. Aconteceram várias outras ações em espaços organizados por diferentes áreas do governo brasileiro, onde estiveram ocorrendo atividades mistas, entre órgãos públicos, sociedade civil e o setor privado (BELINKY, 2012).

Nos processos autônomos, houve inúmeros eventos, sendo aqui mencionados apenas alguns exemplos de espaços, cada um abrigando programação própria, com mostras, debates, eventos e outras atividades.



(i) **Cúpula dos Povos por Justiça Social e Ambiental: Arena Socioambiental e outros espaços.** A Cúpula dos Povos por Justiça Social e Ambiental ocorreu no Aterro do Flamengo de 15 a 23 de junho de 2012, sendo o principal evento autônomo da sociedade civil durante a Rio+20, promovido por dezenas de redes de ONGs e movimentos sociais do Brasil e do mundo. Um dos pontos altos foi o dia de mobilização global, 20 de Junho de 2012 (DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+20, 2012).

O evento que pode ser visto tanto como complemento quanto como contraponto ao processo oficial/governamental da ONU e às propostas do setor empresarial foi a tentativa de transformar o momento da Rio+20 numa oportunidade para tratar dos graves problemas enfrentados pela humanidade e demonstrar a força política dos povos organizados (DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+ 20, 2012).

A programação incluiu atividades autogestionadas, atividades culturais e simbólicas, ações de mobilização, assembleias, centrais de comunicação, acampamentos e os chamados “territórios do futuro”, espaços onde foram demonstradas soluções para as diversas crises globais a partir de atividades já desenvolvidas pelos povos do planeta. A Cúpula dos Povos reuniu milhares de pessoas de todo o mundo e se organizou na combinação dos processos cumulativos de reflexão e posicionamento político com atividades e mostras permanentes (DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+20, 2012).

- (ii) O segundo espaço autônomo denominou-se de Youth Blast e ocorreu entre 07 e 12 de junho de 2012, o Major Group de Crianças e Jovens da ONU promoveu a Youth Blast-Conferência das Juventudes para a Rio+20, no Rio de Janeiro. Os dias 07 e 08 foram voltados aos brasileiros, e os dias 10 e 12 para jovens de todo o mundo. O evento foi gratuito e aberto à participação dos interessados. A programação do evento incluiu capacitações, oficinas, atividades autogestionáveis independentes organizadas pelos participantes, palestras e momentos de planejamento para atividades realizadas pelos jovens durante a Rio+20 (RIO+20, 2012c).
- (iii) Entre muitos outros espaços e iniciativas da sociedade civil, destacam-se aqui uns poucos, demonstrando a multiplicidade e diversidade da Rio+20:

- PUC Rio: contou com dois eventos para o público interessado em se aprofundar nos temas da Rio+20: o Fórum de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável (de 11 a 15 de junho) e o Fair Ideas: Sharing Solutions for a Sustainable Planet (“Ideias justas: compartilhando soluções para um planeta sustentável”, de 16 a 17 de junho), organizado pelo International Institute for Environment and Development (IIED), com apoio do Instituto Vitae Civilis e muitos outros parceiros.

- Forte de Copacabana: abrigou o Humanidade 2012, espaço organizado pelas Federações das Indústrias de São Paulo e do Rio de Janeiro (Fiesp e Firjan) em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Fundação Roberto Marinho, voltado para o público geral e incluindo atividades como o Fórum de Empreendedorismo Social e o TEDx Rio+20.

- Kari-oca 2: encontro de representantes de povos indígenas do Brasil e do mundo, onde foram apresentadas as contribuições desses povos rumo ao bem viver e ao desenvolvimento sustentável e debatidos desafios e oportunidades no campo cultural, espiritual, político e econômico. Aconteceu de 13 a 22 de junho na Colônia Juliano Moreira em Jacarepaguá.

- Desafio Rio Clima: realizado na sede da FIRJAN, no centro do Rio de Janeiro, entre 13 e 21 de junho, envolveu grupos facilitadores provenientes de países grandes emissores e de alguns países de grande vulnerabilidade para modelar e propor à Rio + 20 o Desafio Rio/Clima – The Rio Climate Challenge, que traçou um caminho ambicioso mas factível para manter a concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera abaixo de 450 ppm e o aumento médio de aquecimento do planeta, neste século, abaixo de 2 graus centígrados. A ideia é construir um “cenário factível” e um acordo simulado do Clima, “negociado” por lideranças políticas e formuladores de políticas públicas de países grandes emissores e alguns dos mais vulneráveis (BELINKY, 2012).

Segundo dados do site da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento sustentável, os participantes da Rio+20 em número são:

- Total de participantes: 45.381;
- Delegações de 188 Estados-membros e três observadores; Mais de 100 chefes de Estado e de Governo;
- Delegados: aproximadamente 12.000;
- ONGs e Major Groups: 9.856;
- Mídia: 4.075;
- Credenciais para os dias Diálogos para a sociedade civil (16 a 19): 1.781;
- Pessoal da segurança: 4.363;
- Cerca de 5.000 pessoas trabalharam no Riocentro diariamente.

1.500 pessoas se ofereceram para o trabalho voluntário, incluindo os jovens, selecionadas a partir de escolas técnicas, estudantes de escolas públicas do Rio de Janeiro, estudantes universitários e profissionais de todo o Brasil;  
Cerca de 700 jovens de comunidades vulneráveis foram selecionados  
5% dos voluntários eram pessoas com deficiência.  
(RIO+20, 2012).

A Rio+20 foi a maior Conferência da ONU já realizada, com ampla participação de líderes dos setores privado, do governo e da sociedade civil, bem como funcionários da ONU, acadêmicos, jornalistas e o público em geral.

Uma plataforma inovadora marcou a discussão sobre desenvolvimento sustentável na Rio+20. Com os **Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável**, realizou-se pela primeira vez em conferências das Nações Unidas um processo participativo e inclusivo para que representantes da sociedade civil pudessem apresentar recomendações ao Segmento de Alto Nível da Conferência. A cada rodada, três propostas foram escolhidas, uma pelos palestrantes, uma pelos participantes da sessão e uma pelos internautas. No final, as **trinta sugestões** mais votadas foram levadas diretamente aos Chefes de Estado e de Governo presentes na Conferência (BELINKY, 2012).

Os temas debatidos em cada painel foram escolhidos por pessoas de diversas partes do mundo. Iniciado em abril, esse processo envolveu cerca de trinta representantes de universidades e centros de pesquisa no mundo, que coordenaram discussões abertas pela internet. As propostas podiam ser votadas online e mais de **63.000 pessoas de 193 países** participaram votando, resultando em cerca de **1,4 milhão de votos** (BELINKY, 2012). Os temas foram: (1) desemprego, trabalho decente e migrações; (2) desenvolvimento sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; (3) desenvolvimento sustentável no combate à pobreza; (4) economia do desenvolvimento sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; (5) florestas; (6) segurança alimentar e nutricional; (7) energia sustentável para todos; (8) água; (9) cidades sustentáveis e inovação; (10) oceanos (BELINKY, 2012).

No âmbito da ONU, há um esforço pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de participação da sociedade. Mas fica evidente que o simples fortalecimento das estruturas hoje existentes tem pouca possibilidade de dar respostas com a efetividade necessária. Na Rio+20, a quantidade e diversidade de atores dificultou a participação organizada da sociedade civil, que englobava inúmeros atores de diferentes setores.

O resultado foi uma participação desordenada e pouco efetiva. Embora a sociedade tenha respondido pela maior parte das propostas para as negociações do Draft Zero, o documento reflete muito mais a proposta dos Estados-membro (OLIVEIRA, 2012).

#### 4. Conclusões

A conclusão da pesquisa sobre a participação dos atores sociais na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável a Rio/2012, aponta grande crescimento das ONGs ambientais e movimentos de base, que deixaram de ser nacionais para ir para a arena transnacional. A análise comparada dos diferentes tipos de participação, somada ao aspecto da heterogeneidade do Estado e dos profundos antagonismos que as questões ambientais enfrentam, permite sugerir que deliberações acerca da política ambiental podem encontrar maior efetividade se os processos participativos que as originam tiverem garantias institucionais para sua execução.

A pesquisa apontou que, desde a Conferência, há direitos de participação para ONGs internacionais vinculadas ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas ou até mesmo não vinculadas, mas de reconhecimento internacional. Participam das conferências oficiais, possuindo *status* consultivo. Já quando a presença de ONGs não é admitida pelos Estados, estas associações se reúnem com grupos semelhantes, também, não estatais, e realizam os próprios fóruns, os quais despertam maior atenção do público que as reuniões governamentais.

Verificou-se ampla participação da sociedade civil na Conferência do Rio de Janeiro em 2012, tanto durante as reuniões preparatórias como no Fórum Global (paralelo e não oficial, contando com mais de 9.000 ONGs participantes). Nesse processo, as ONGs produziram trinta tratados alternativos (Tratados das ONGs e dos Movimentos Sociais).

Apontou ainda a pesquisa que, na Rio+20, embora os major groups tenham respondido pela maior parte das propostas para as negociações (73%), o Draft Zero reflete muito mais a proposta dos 15% sujeitos de direito. A declaração final “O futuro que queremos” foi aprovada com texto estabelecido apenas pelos Estados-membro. A participação de atores foi diversificada e estimulada, mas na prática efetiva teve dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática. Os atores não governamentais foram consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando antes e depois das negociações, mas restringiu-se essa participação apenas ao encaminhamento de propostas.

## Referências Bibliográficas

- BELINKY, Aron. **Rio+20: Juntando as Peças**. In: Instituto Vitae Civilis. Rio de Janeiro, 2012.
- BORN, Rubens Harry. ONU já trabalha na Rio+20. **Revista Eco-21**. 165<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Coleção constituições brasileiras; v. 3. 2 ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. 195 p. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/137602>>. Acesso em 02 ago. 2012.
- DECLARAÇÃO FINAL DA CÚPULA DOS POVOS NA RIO+ 20. Rio de Janeiro, Brasil, 2012. Disponível em <<http://cupuladospovos.org.br/>>. Acesso em 01 fev. 2013.
- MARGARIDO, Alves Bazileu. **Governança do Desenvolvimento Sustentável, integridade ambiental e justiça social**. Brasília: Vitae Civilis - Instituto para o Desenvolvimento, 2012.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Ban Ki-moon se encontra com representantes da Cúpula dos Povos. Jun. 2012. Disponível em <<http://www.onu.org.br/ban-ki-moon-se-encontra-com-representantes-da-cupula-dos-povos/>>. Acesso em 26 jan. 2013.
- NACIONES UNIDAS. El futuro que queremos. 66/288, 2012, p. 1. Disponível em <[www.uncsd2012.org/.../778futurewewant\\_spanis](http://www.uncsd2012.org/.../778futurewewant_spanis)>. Acesso em 25 fev. 2013.
- NEUHAUS, Esther; BORN, Rubens Harry. **Governança ambiental internacional: perspectivas, cenários e recomendações**. Brasília: Gráfica Charbel, 2007.
- OLIVEIRA, Carina Costa. A Rio+20 e a participação da sociedade civil. **Revista Pontes – entre o comércio e o desenvolvimento sustentável**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2012.
- ONGs lançam manifesto contra texto final da Rio+20. **Jornal da Ciência**, jun. 2012. Disponível em <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=82949>>. Acesso em 01 fev. 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Portal Brasil: Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/iniciativas/acordos-globais>>. Acesso em 11 ago. 2012.
- PACTO GLOBAL. Rio+20. In: Pacto Global Rede Brasileira, 2012. Disponível em <<http://www.pactoglobal.org.br/rio+20.aspx>>. Acesso em 10 mar. 2012.
- RIO+20. Declaração de Ban Ki-moon concedida à Assembleia-Geral da ONU sobre os resultados da Rio+20. In: Rio+20, 28/06/2012. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>>. Acesso em 28 jan. 2013.